Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

33 962 Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)

P

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juni 2016

Hierbij informeer ik uw Kamer over het beschikbare ruimtelijk instrumentarium onder de vigerende Wet ruimtelijke ordening en in de toekomst onder de Omgevingswet, dat provincies in kunnen zetten voor de aanpak van leegstand, inclusief een was-wordt lijst. De Eerste Kamer ontvangt van mij een gelijkluidende brief. Hiermee voldoe ik aan mijn toezegging aan de Kamers:
– Tijdens het AO Binnenstad van 17 mei 2016 heeft de Tweede Kamer mij gevraagd om een was-wordt lijst en een protocol of handleiding. Ik heb toegezegd u genoemd overzicht met de lijst te doen toekomen.
– Tijdens de behandeling van de Omgevingswet op 15 maart 2016 heeft de Eerste Kamer mij gevraagd met de provincies te bespreken of het instrumentarium voor leegstand toereikend is. Ik heb toegezegd het IPO hierover te spreken.

Informatie en ondersteuning van provincies

Vooraf wil ik uw Kamers graag kort informeren over de wijze waarop de provincies geïnformeerd worden over het huidige ruimtelijke instrumentarium in de Wet op de ruimtelijke ordening[1] en ondersteund worden met het oog op de implementatie van de Omgevingswet (Ow).

We zijn nu al bezig, samen met medeoverheden, om de praktijk voor te bereiden op de Omgevingswet, ruim voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet begin 2019. 10% van de overheden werkt aan een omgevingsvisie in het kader van het programma Nu al Eenvoudig Beter. Nog eens 20% van de gemeenten is al actief bezig met een omgevingsplan. Vorig jaar is samen met de Minister voor Wonen en Rijksdienst en Bouwend Nederland het initiatief «Houd het Eenvoudig, maak het Beter» gestart: een bundeling van Nu al Eenvoudig Beter,

[1] De Wet op de ruimtelijke ordening is per 1 juli 2008 in werking getreden.

kst-33962-P
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Ontslakken, Vlottrekken, en Bouwen op Vertrouwen. Doel is om in 2017 álle overheden te laten werken in de geest van de Omgevingswet. Daarvoor is met de koepels het implementatie- traject «Aan de slag met de Omgevingswet» gestart waarin «Nu al Eenvoudig Beter» opgaat.

Specifiek voor detailhandel breng ik twee publicaties van Platform 31 onder uw aandacht. Voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 heeft Platform 31 in het kader van de Winkeltop de publicatie «Winkelgebieden van de Toekomst» uitgebracht. Deze publicatie vormt een soort «retail voor dummies» met daarin helder omschreven de dominante trends in winkelland, het speelveld van belanghebbenden, hun rollen en belangen en toelichting op het instrumentarium dat door hen ingezet kan worden. Voor de provinciale verkiezingen in 2015 heeft Platform 31 een vervolgpublicatie gemaakt in het kader van de Retailagenda. Daarin staan strategieën en handelingspectieven beschreven om winkelgebieden klaar te maken voor de toekomst en door wie ze nu al met succes worden ingezet.

In het kader van de Retailagenda vinden met 5 gemeenten proeftuinen plaats over de toepassing van het huidige instrumentarium voor aanpak van leegstand. De Nederlandse Raad voor Winkelcentra (NRW) en Inretail trekken dit project. Naar verwachting komen zij na de zomer met resultaten in de vorm van een handreiking voor RetailDeal-gemeenten.

Vanuit het Ministerie van IenM zal met een aantal provincies en gemeenten afspraken worden gemaakt over «droog oefen pilots» om te oefenen hoe het huidige instrumentarium en in de toekomst het instrumentarium van de Omgevingswet ingezet kan worden bij het terugdringen van de plancapaciteit en aanpak van leegstand.

Provincies en leegstand

In de praktijk werken provincies vaak aan leegstand vanuit 3 invalshoeken:
1. Regionale economische ontwikkeling
2. Regionaal voorzieningenniveau
3. Doelmatig ruimtegebruik

1. Regionale economische ontwikkeling:
In het Bestuursakkoord tussen Rijk en decentrale overheden (2011) hebben de provincies de taak op zich genomen om de regionale economie te stimuleren. Een goede voorzieningenstructuur in dorpen, steden en regio's wordt gezien als een belangrijke factor in het vestigingsklimaat voor (nieuwe) bedrijven en bewoners. Provincies zetten het ruimtelijk instrumentarium in om het vestigingsklimaat gezond te maken en te houden.

2. Regionaal voorzieningenniveau
Het zoveel mogelijk op peil houden van de leefbaarheid zien veel provincies als een kernverantwoordelijkheid die gedeeld wordt met gemeenten. Een goede (regionale) voorzieningenstructuur is medebepalend voor de instandhouding van de leefbaarheid. Daarnaast kunnen leegstaande panden ook gevolgen met zich meebrengen voor de openbare orde van een wijk of binnenstad. Provincies richten zich bij het regionaal voorzieningenniveau vooral op perifere en grootschalige detailhandelsvestigingen in het buitengebied.

3. Doelmatig ruimtegebruik
De provincies streven naar duurzaam ruimtegebruik en ruimtelijke kwaliteit van gebieden. De primaire verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ordening ligt bij gemeenten. Provincies hebben een regierol bij gemeentegrensoverstijgende situaties.

Overzicht juridisch ruimtelijk instrumentarium

Hieronder geef ik u een overzicht van het juridisch ruimtelijk instrumentarium en voorbeelden van inzet door provincies.

Bestuurslaag	Instrument huidige Wro	Instrument Omgevingswet	Wat doet het instrument
Rijk, provincie gemeente	Structuurvisie	Omgevingsvisie (fysieke leefomgeving) Programma (gebied/ thema)	Strategisch beleid
Rijk/ Provincie	Instructieregels voor bestemmingsplan in amvb/ verordening ruimte	Instructieregels voor omgevingsplan in amvb/ omgevingsverordening	Juridische doorwerking rijksbelangen / provinciale belangen door opdracht o.m. voor regels in het omgevingsplan/ bestemmingsplan (bijv. schrappen plancapaciteit)
Rijk/provincie	Proactieve aanwijzing	Instructiebesluit	Dwingende opdracht o.m. voor regels in het bestemmingsplan/ omgevingsplan in een concrete situatie
Rijk/provincie	Inpassingsplan	Projectbesluit voor projecten	Directe wijziging bestemmingsplan/ omgevingsplan
gemeente	Bestemmingsplan (goede ruimtelijke ordening)	Omgevingsplan (fysieke leefomgeving)	Burgerbindende regels over ruimtelijke ordening/fysieke leefomgeving
Provincie	Reactieve aanwijzing	Reactieve interventiebevoegdheid	Stelt (deel) bestemmingsplan/ omgevingsplan buiten werking
provincie	Verklaring van geen bezwaar afwijkvergunning	Advies met instemming afwijkactiviteit	Toestemming bij afwijken van bestemmingsplan/ omgevingsplan in geval van provinciaal belang
Rijk, provincie, gemeente	Voorbereidingsbesluit	Voorbereidingsbesluit	Aanhoudingsplicht voor omgevingsvergunning voor bouwen, voorkomt tussentijds benutten plancapaciteit
Rijk, provincie	Ladder voor duurzame verstedelijking	Ladder voor duurzame verstedelijking	Instructieregel in de vorm van een beslisregel voor bestemmingsplan /omgevingsplan draagt bij aan zorgvuldig ruimtegebruik/ voorkomen van overprogrammering.

Provinciale structuurvisie/ de omgevingsvisie (Wro/Ow)

De provinciale structuurvisie is beleidsmatig sturend voor de instrumenten die de provincie inzet als het gaat om het realiseren van het beleid via de instrumenten op grond van de Wro. De provinciale structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen en het door de provincie te voeren ruimtelijk beleid. De visie is alleen bindend voor de provincie. De provincie kan gemotiveerd afwijken indien een initiatief daartoe aanleiding geeft. De structuurvisie is niet bindend voor gemeenten. Meer operationele onderdelen, of een gebiedsuitwerking kunnen uitgewerkt worden in een programma.

Alle provincies hebben de hoofdlijnen van het detailhandel- en kantorenbeleid opgenomen in de provinciale structuurvisie en nader uitgewerkt in regels in de provinciale verordening. Onder de Ow werken provincies met een omgevingsvisie. Het detailhandel- en kantorenbeleid zal in het programma terechtkomen.

Instructieregels in provinciale verordening

De provinciale verordening ruimte bevat de juridische doorvertaling van de belangrijkste onderdelen van het provinciaal ruimtelijk beleid en provinciale belangen ter uitvoering van de provinciale structuurvisie. Een instructieregel ziet op de uitoefening van een taak of bevoegdheid van een ander bestuursorgaan, bijvoorbeeld een beslisregel ten aanzien van het verlenen van een omgevingsvergunning. Een voorbeeld van een beslisregel ten aanzien van het bestemmingsplan of het omgevingsplan is de Ladder voor duurzame verstedelijking. Een instructieregel kan ook de opdracht bevatten tot het stellen van regels in het bestemmingsplan en in de toekomst het omgevingsplan, bijvoorbeeld om plancapaciteit weg te bestemmen.

Dergelijke instructieregels moeten door de gemeenten vertaald worden in het bestemmingsplan (in de toekomst omgevingsplan). Zo kan de provincie door middel van instructieregels de opdracht geven aan gemeenten om niet gerealiseerde plancapaciteit voor kantoren weg te bestemmen. Voorafgaand aan de aanpassing van het bestemmingsplan voorkomt een voorbereidingsbesluit ongewenste tussentijdse ontwikkelingen. Indien de gemeente hier niet tijdig gehoor aan geeft kan de provincie op basis van de Provinciewet in de plaats van de gemeente treden. Tegen verordeningen is geen beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Wel is het mogelijk voor (de) Minister(s) om (onderdelen van) een verordening in het kader van interbestuurlijk toezicht ter vernietiging voor te dragen bij de Kroon vanwege strijd met het recht en/of het algemeen belang. Dit kan op eigen initiatief van de Minister(s) of op verzoek van derden. Dit is tot nu toe één keer gebeurd[2]. Tegen vernietiging door de Kroon kan de provincie in beroep gaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In de omgevingsverordening kunnen provincies proactief instructieregels stellen. Daarnaast kan de provincie in de omgevingsverordening algemene regels stellen voor activiteiten. Denk bijvoorbeeld aan het stellen van regels voor activiteiten in een grondwaterbeschermingsgebied.

Proactieve aanwijzing (Wro)

Een proactieve aanwijzing betreft een variant van de instructieregel. In de toekomst wordt de proactieve aanwijzing een instructiebesluit onder de Ow. De proactieve aanwijzing is gericht op juridische doorwerking van provinciaal beleid in een geldend bestemmingsplan van provinciaal ruimtelijk beleid voor de realisering van een provinciaal project. Dit instrument kan ook gericht worden op het schrappen van bestemmingsplancapaciteit, zoals het schrappen van overtollige capaciteit voor kantoren en retail. De proactieve aanwijzing heeft daarmee dezelfde werking als een instructieregel[3], alleen wordt het gebruikt voor een concrete situatie, bijvoorbeeld bij de aanwijzing van een stads- of dorpsgezicht, of de aanwijzing van een nieuwe afvalstortlocatie. Wanneer

---

[2] Vernietigingszaak Verordening Ruimte 2014 provincie Zuid-Holland, november 2015

[3] Instructieregels zijn een bundeling van instructiebesluiten gericht op meerdere gevallen in meerdere gemeenten.

het gaat om meerdere gevallen in meerdere gemeenten dan zijn instructieregels meer doeltreffend.

Ladder voor duurzame verstedelijking (Bro)

De Ladder voor duurzame verstedelijk is een concreet voorbeeld van een instructieregel van het Rijk en provincie. De Ladder staat nu in artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening en komt in de toekomst, via het invoeringsbesluit, in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). De Ladder is een beslisregel voor de vaststelling van een bestemmingsplan en in de toekomst het omgevingsplan om een zorgvuldige afweging te maken die bijdraagt aan zorgvuldig ruimtegebruik en die overprogrammering voorkomt.

Meerdere provincies hebben de Ladder nader geconcretiseerd of aangevuld in hun verordening. Uit evaluatie van de Ladder blijkt dat deze situatie tot verwarring kan leiden bij gemeenten als andere bewoordingen worden gebruikt of als niet helder is wat wel of niet onder de Ladder valt. Met het oog op duurzaam ruimtegebruik focussen provincies zich voor retail traditioneel op het reguleren van de vestiging van perifere en grootschalige detailhandelslocaties (PDV/GDV, meestal met een ondergrens van 1.500 m^2). De provincie Noord-Brabant heeft regionale Ladderteams waarin provincie en gemeenten kennis en ervaring delen.

De Tweede Kamer heeft gevraagd om vereenvoudiging (motie Ronnes/Veldman[4]) en optimalisatie van de Ladder (motie Cegerek[5]). Gelijktijdig met de brief die voor u ligt ontvangt de Tweede Kamer van mij een begeleidende brief bij het wijzigingsvoorstel voor de Ladder. Het voorstel is tot stand gekomen na uitgebreide evaluatie en samenwerking met provincies, gemeenten en marktpartijen. De herziene Ladder dient een aantal praktijkproblemen op te lossen waarover ik u eerder heb geïnformeerd[6]. Ik zet in op een goede implementatie van de gewijzigde Ladder. De huidige handreiking wordt grondig herzien en zal straks ook praktijkvoorbeelden bevatten. Provincies en gemeenten zijn hierbij betrokken. Er wordt een helpdesk ingesteld en een communicatieplan opgesteld. Met het IPO en VNG wil ik afspraken maken over hoe om te gaan met de Ladder in de praktijk. Dit alles draagt bij aan de vereenvoudiging en optimalisatie waar de Kamer om heeft gevraagd. Inzet is om de herziene Ladder onder de Bro in werking te laten treden begin 2017.

Provinciaal Inpassingsplan/projectbesluit (Wro)

Een Provinciaal Inpassingsplan (PIP) is een bestemmingsplan op provinciaal niveau. Een PIP wordt overwegend ingezet ter realisering van projecten van provinciaal belang, bijvoorbeeld de aanleg van een windpark, de aanleg van nieuwe natuur of een provinciale weg. Voor het realiseren van projecten van provinciaal belang is er in de toekomst het projectbesluit.

De provincie Utrecht is voornemens om het PIP (op bestemmingsplanniveau) in te gaan zetten voor het terugdringen van kantorenplancapaciteit, waarbij de provincie gebruik heeft gemaakt van advisering door het landelijke Juridisch Expertteam Planschade (JEP) dat is ingesteld door BZK en IenM. Als het gaat om regels over de toedeling van functies aan locaties (zoals wegbestemmen van plancapaciteit in het omgevingsplan)

[4] Tweede Kamer 33 962, nr. 172, d.d. 1 juli 2015
[5] Tweede Kamer 33 118, nr. 26, d.d. 7 april 2016
[6] Tweede Kamer, 33 962 nr. 182, d.d. 23 november 2015.

door de provincie is in de Omgevingswet de route het stellen van instructieregels.

Reactieve aanwijzing (Wro/Ow)

Wanneer provincies bezwaren hebben tegen een vastgesteld gemeentelijk bestemmingsplan vanwege strijd met een vooraf kenbaar gemaakt provinciaal beleid, dan kan de provincie een zienswijze indienen en daarna eventueel in beroep gaan. De provincie Gelderland is in beroep gegaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vanwege plannen voor een factory outlet centrum in Zevenaar. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in mei 2016 uitgesproken dat het beroep van de provincie ongegrond is, omdat de gemeente voldoende zorgvuldig had gemotiveerd dat het ruimtelijk plan paste binnen het vastgestelde en door de provincie goedgekeurde moederbestemmingsplan. Daarmee is de komst van deze outlet toegelaten. Recent[7] hebben de Minister van Economische zaken en ik Kamervragen hierover beantwoord.

Wanneer de gemeente de zienswijze niet of niet geheel overneemt, dan kan de provincie een reactieve aanwijzing geven. Dit instrument zorgt ervoor dat het bestemmingsplan voor dat deel niet in werking treedt. Tegen een reactieve aanwijzing kan een gemeente in beroep gaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze bevoegdheid wordt door verschillende provincies regelmatig gehanteerd, bijvoorbeeld door Zuid-Holland met betrekking tot retaillocaties.

Een vergelijkbaar instrument komt terug in de Omgevingswet. De Ow voorziet namelijk in een provinciale reactieve interventiebevoegdheid bij de toedeling van functies aan locaties in gemeentelijke omgevingsplannen die in strijd zijn met provinciaal beleid dat vooraf kenbaar is gemaakt. Indien de gemeente een vergunning verleent om af te wijken van het omgevingsplan en die vergunning doorkruist eveneens het provinciaal beleid dat vooraf is aangegeven dan kan de provincie deze vergunning tegenhouden door instemming te onthouden aan deze omgevingsvergunning.

Interbestuurlijk Toezicht/indeplaatsstelling

Interbestuurlijk Toezicht is een instrument dat provincies op grond van de Provinciewet en de Gemeentewet kunnen inzetten wanneer gemeenten zich niet aan geldende wetten en regels houden. Bijvoorbeeld als een gemeente instructieregels of een instructiebesluit niet opvolgt kan de provincie door indeplaatsstelling zelf het bestemmingsplan, in te toekomst het omgevingsplan, aanpassen. De kosten voor het vaststellen van het nieuwe bestemmingsplan/omgevingsplan kunnen dan worden verhaald op de gemeente. Indeplaatsstelling wordt soms ten onrechte gezien als een heel zwaar instrument. Sinds de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht is dit echter geen ultiem middel meer. Is snel duidelijk dat de gemeente een instructie/instructieregel niet gaat uitvoeren, dan kan de indeplaatsstellingsprocedure versneld worden doorlopen en kan de provincie of het Rijk alsnog zelf het omgevingsplan aanpassen.

Het terugdringen van overtallige plancapaciteit ter voorkoming van leegstand is een gezamenlijke opgave van decentrale overheden. Daarbij staan gemeenten primair aan de lat met steun van provincies.

---

[7] TK-brief, d.d. 10 juni 2016

Overzicht niet-juridisch instrumentarium

Het terugdringen van overtallige plancapaciteit ter voorkoming van leegstand is een gezamenlijke opgave van decentrale overheden. Daarbij staan gemeenten primair aan de lat met steun van provincies. In de praktijk is het meestal nodig om een mix van juridische en niet-juridische instrumenten in te zetten. Voor een samenhangend beeld van de inzet van provincies geef ik u daarom ook een overzicht van niet-juridisch instrumentarium dat zij inzetten.

Regionale afstemming

Via hun structuurvisie en verordening stimuleren of verplichten meerdere provincies gemeenten tot het opzetten van regionale detailhandelvisies (regionale afstemming). Voorbeelden zijn de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg. Limburg heeft de regionale afspraken onlangs ook laten vastleggen in bestuurlijke akkoorden tussen provincie en de betreffende gemeenten. Een aantal provincies heeft een Regionale Adviescommissie ingesteld om de betreffende gemeenten en provincie te adviseren over concrete retailprojecten. Dit dienen onafhankelijke commissies te zijn (ook geen werkgevers- of brancheorganisaties als lid) die alleen adviseren op basis van ruimtelijke overwegingen om (de schijn) van belangenverstrengeling te voorkomen.

Verschillende provincies stimuleren of verplichten gemeenten tot het opstellen van regionale kantorenvisies. Voorbeelden zijn de provincies Noord- en Zuid-Holland en Noord-Brabant. In de Metropoolregio Amsterdam wordt via het Platform Bedrijventerreinen en Kantoorlocaties (Plabeka) door gemeenten en provincies afgestemd voor de aanpak van kantorenleegstand. De provincie borgt deze regionale afspraken weer via de provinciale verordening.

Provinciale RetailDeals

In navolging van de Retaildeals door gemeenten gaan de meeste provincies in september provinciale RetailDeals sluiten. Die komen vooral in het teken te staan van het terugdringen van plancapaciteit. De Minister van EZ sluit deze deals namens de partijen in de Regiegroep Retailagenda (rijk, provincies, gemeenten, marktpartijen). Vanuit de Retailagenda wordt ondersteuning geboden in de vorm van (persoonlijke) netwerken, kennisdeling en -ontwikkeling. De provincies zullen ook vertegenwoordigd zijn in het Retailagendateam Impulsaanpak dat een impuls wil geven aan het terugdringen van de overcapaciteit

Ondergrens m^2 binnenstedelijk

In beginsel bemoeit een provincie zich niet met binnenstedelijke ontwikkelingen. Dit laat zij over aan gemeenten die daarvoor verantwoordelijk zijn. Provincies kunnen m^2 grenzen hanteren waarboven zij zich wel bemoeien met binnenstedelijke ontwikkelingen. Dit kan regionaal verschillen. Dit kunnen zij vastleggen in hun verordening.

In 2015 heeft de provincie Noord-Holland besloten de m^2 grens van binnenstedelijke retailontwikkelingen te verlagen van 5.000 m^2 naar 3.000 m^2 bij grote winkelcentra (> 25.000 m^2 winkelvloeroppervlak). Bij alle andere retailontwikkelingen ligt de grens op 1.500 m^2. Bij deze criteria wordt advisering door ingestelde regionale adviescommissies verplicht gesteld. Deze eisen heeft Noord-Holland vastgelegd in de provinciale ruimtelijke verordening.

Expertteam

In beginsel bemoeit een provincie zich dus ook niet met transformatieopgaven, maar kan gemeenten hierbij wel ondersteunen via het faciliteren van kennis- en ervaringuitwisseling. Dit gebeurt reeds door de provincie Utrecht met betrekking tot kantoren via de inzet van een Provinciaal Transformatieteam (expertteam). Vanuit het Rijk kunnen de landelijke expertteams voor advies ingeschakeld worden: Expertteam Transformatie, Juridisch Expertteam Planschade, het O-team[8] (vanuit de ontwerpopgave).

Financiële stimuleringsprogramma's

Provincies kunnen stimuleringsprogramma's opstellen voor de aanpak van leegstand, overprogrammering en transformatieopgaven. Via het vastgoedbrede programma Steengoed Benutten levert de provincie Gelderland momenteel een investeringsbijdrage van € 6,3 miljoen voor vijftien bouw- en herbestemmingsprojecten op binnenstedelijke locaties.

Kennisontwikkeling

Alle provincies ondersteunen gemeenten bij hun retailbeleid via het kennisspoor:

– kennis delen en ontwikkelen, zoals over de inzet van ruimtelijke instrumenten, kennis van ontwikkelingen die het retaillandschap beïnvloeden, pilots innovatieve detailhandelsconcepten, dataverzameling, koopstroomonderzoeken;
– het delen van ervaringen en best practices, onder meer via het organiseren van symposia en workshops.

Deze kennis is nodig om vooraf regionaal af te kunnen stemmen.

In april 2016 heeft de provincie Overijssel een vastgoedbrede leegstandsmonitor gepresenteerd waarbij gebruik is gemaakt van het koppelen van een aantal basisadministraties. Dat maakt het mogelijk om de leegstand inzichtelijk te maken tot op adresniveau. Inmiddels is afgesproken om deze voor heel Nederland te ontwikkelen, zodat een gedegen basis met vergelijkbaar cijfermateriaal beschikbaar is voor alle partijen die werken aan het leegstandsvraagstuk.

Wat gemeenten doen

Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de goede ruimtelijke ordening. Via bestemmingsplannen kunnen zij sturen op de aanpak van overcapaciteit. In de aanpak van leegstand worden regelmatig de toekomstige Wet stedelijke herverkaveling en de bestaande leegstandsverordening (Wet Kraken en Leegstand) genoemd. De Wet stedelijke herverkaveling en het bijbehorend stimuleringsprogramma zijn gericht op gemeenten, niet op provincies. De leegstandsverordening is een instrument dat door gemeenten ingezet kan worden. Momenteel zetten 8 gemeenten deze in. Winschoten is een succesvol voorbeeld.

Voor het werken aan kantoor- en winkelgebieden van de toekomst staan vooral gemeenten in samenwerking met marktpartijen aan de lat,

---

[8] Het O(ontwerp)-team is in december 2015 gelanceerd. Het team helpt opdrachtgevers om te komen tot een gedragen en inventieve aanpak van concrete en complexe ruimtelijke opgaven door ontwerpkracht in te zetten. Het team zorgt voor aanscherping en concretisering van de opgave(n), geeft inzicht in mogelijke brede(re) oplossingen en slimme combinaties en brengt actoren in beeld.

gesteund door provincies. Gemeenten hebben de volgende algemene en meer specifieke mogelijkheden om in te zetten:

- gemeentelijke ruimtelijke structuurvisie met als uitwerking de gemeentelijke detailhandelssstructuurvisie met bijbehorende beleidsregels en uitvoeringsaspecten.
- eventueel een centrumvisie;
- toepassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking bij de voorbereiding en vaststelling van bestemmingsplannen
- bestemmingsplan en beheersverordening
- grondbeleidsinstrumenten, denk aan het voorkeursrecht op gronden, onteigening, strategische grondaankopen, stedelijke herverkaveling;
- de Leegstandsverordening;
- beheerverordening en investeringen in de openbare ruimte, bereikbaarheid en parkeren;
- samenwerking met stakeholders, waaronder vastgoedeigenaren, ondernemersverenigingen, brancheorganisaties. Bijvoorbeeld via centrum/binnenstad/winkelstraatmanagement of voor kantoren parkmanagement.
- verordeningen m.b.t. openbare orde en veiligheid, reclame, uitstalling en terras, standplaats, winkeltijden en evenementen.
- kennisontwikkeling en verspreiding.
- subsidieregelingen voor
  - gevelrenovatie en binnenruimte van commerciële voorzieningen;
  - verplaatsing van verspreid gelegen winkels naar winkelconcentratiegebieden;
  - wonen boven winkels.
- herinvestering van gemeentelijke belastingen: parkeren, OZB, reclame, precario, toeristenbelasting;
- het stimuleren van eigenaren om een Bedrijfsinvesteringszone (BIZ) op te zetten.

Hierover is meer te lezen in de eerder genoemde publicaties van Platform 31.

Balans

De Eerste Kamer heeft gevraagd of het instrumentarium toereikend is om leegstand aan te pakken. Het palet aan instrumenten zou in principe toereikend moeten zijn, maar de praktijk is weerbarstig gezien de ontwikkelingen rondom leegstand, overprogrammering en nieuwbouwplannen.

Lange tijd zijn we in Nederland gericht geweest op groei. Die tijd is voorbij. Krimp waar het moet, groei waar het kan is het nieuwe adagium, waarbij we het kwantitatieve overschot aan kantoor- en winkelmeters willen inruilen voor minder meters van kwaliteit. Dat is wennen en de praktijk is weerbarstig. Om te werken aan kantoren- en winkelgebieden van de toekomst en als afgeleide daarvan ook de leegstand aan te pakken zal een cultuurverandering moeten plaatsvinden. Dat vergt een bestuurscultuur die meer gericht is op een samenwerkingsgerichte manier van werken van alle spelers in het veld, het maken van keuzes waarvoor lef nodig is en een stevige ruggengraat voor het vasthouden aan deze keuzes.

Het is aan de spelers in het veld om een gepaste mix van instrumenten in te zetten, waaronder ruimtelijke instrumenten. De rol van wet- en regelgeving is relatief beperkt. De cultuurverandering moet bij de toepassing ervan plaatsvinden in de dagelijkse praktijk. Dat is oefenen en daar vragen de spelers, zoals de provincies, hulp bij.

Zowel de Wet ruimtelijke ordening als de Omgevingswet faciliteren deze gewenste uitvoeringspraktijk. Het Rijk helpt provincies en gemeenten waar mogelijk, via het implementatieprogramma van de Omgevingswet en acties gerelateerd aan de Retailagenda en het Convenant Aanpak Leegstand Kantoren. Voor retail en kantoren werken ook marktpartijen actief mee aan de gezamenlijke aanpak.

Leegstand is een complex vraagstuk dat we niet van vandaag op morgen oplossen. Het vraagt samenwerking, lef, doorzettingsvermogen en ook veel geduld van ons allemaal.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus